

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**  
**ONDERZOEKSEENHEID**  
**CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN**

**LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN**  
**2013/139**

**DE HERZIENING VAN DE FINANCIERINGSWET:  
OVER HET HOE, HET WAAROM EN HET RESULTAAT**

**André Decoster**

**Willem Sas**

**Centrum voor Economische Studiën – KU Leuven**

**November 2013**

Verantwoordelijke uitgever: Professor André Decoster  
Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtsverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Onze beweeglijke wereld heeft hieraan zeker behoefte.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken enkel de visie van de auteur(s) zelf. Zij kunnen dus niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit:  
[www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm](http://www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm).

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij  
[Karla.VanderWeyden@kuleuven.be](mailto:Karla.VanderWeyden@kuleuven.be)

## SAMENVATTING<sup>1</sup>

In deze tekst beoordelen we de nieuwe financieringswet op basis van de definitieve parameters en de nu voorliggende wetteksten. In vergelijking met het Vlinderakkoord van oktober 2011 zijn die nog grondig bijgestuurd. De onderhandelaars hielden rekening met intussen gewijzigde economische omstandigheden en recentere beschikbare informatie. Maar ze voegden vooral een luik toe met de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de lange termijn houdbaarheid van de gezamenlijke overheidsfinanciën. Die bijdrage werd geïntegreerd in de nieuwe Financieringswet en is kwantitatief belangrijk.

De vraag om de financieringswet te herzien was in essentie een politieke vraag. Daarom hebben we ervoor gekozen de nieuwe financieringswet te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de **“12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”**, overeengekomen door alle – op dat moment – onderhandelende partijen in 2010. Die principes stroken ook met de voorschriften uit de economische theorie van het federalisme.

***Is de fiscale autonomie substantieel toegenomen? (Principe 1)*** Ongetwijfeld. De grootteorde van de regionale opcentiemen op de personenbelasting vormt een ruime beleidsmarge. Voor de gewesten neemt de fiscale autonomie toe met ongeveer twee derden. In lijn met principe 2 en 3 van de “12 basisprincipes” werden afspraken gemaakt om te grote uitholling van de progressiviteit en deloyale belastingconcurrentie – die makkelijk tot welvaartsverliezen leidt voor iedereen – te vermijden. Wat transparantie betreft, zal het wel een uitdaging worden om beleidskeuzes van dergelijke regionale opcentiemen te communiceren aan de burger.

***Is de responsabilisering toegenomen? (Principe 5)*** Jazeker. De nieuwe dotatie voor arbeidsmarktbevoegdheden wordt verdeeld met een ‘juste retour’ sleutel en dit verhoogt de responsabilisering. Ook de pensioenbijdrage die door gewesten en gemeenschappen moet

---

<sup>1</sup> Onze dank gaat uit naar BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) voor de financiële steun in de vorm van het project BELDEBT (Contract TA/00/39) dat ons toeliet het simulatieprogramma SAFIRE (Simulatie en Analyse van de Financiering van de REgio's) te ontwikkelen. We bedanken ook Koen Algoed, Benoît Bayenet, Anton Delbarre, Frank Vandenbroucke en Lieven Meert voor de vele gedachtewisselingen over de oude en nieuwe Financieringswet. Het spreekt vanzelf dat enkel wij verantwoordelijk zijn voor eventuele onnauwkeurigheden of fouten in deze tekst.

Voor een bredere, en meer gedetailleerde uitwerking van alle punten besproken in dit Leuven Economisch Standpunt, verwijzen we naar de Flemosi Discussion Paper 28, getiteld: *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: worden de beloften ingelost?*, downloadbaar op [www.flemosi.be](http://www.flemosi.be).

betaald worden voor hun eigen statutaire ambtenaren kan als responsabiliserend omschreven worden. Zo ook het verlagen van de solidariteit (zie verder).

***Houdt men nog rekening met bevolkings- en leerlingenaantallen? (Principe 6)*** Absoluut. De gemeenschappen blijven deels gefinancierd op basis van dotaties die niet volgens de ‘juste retour’ sleutel, maar volgens een behoeftensleutel verdeeld worden. In een federatie is dit de normaalste zaak van de wereld. Het is de uitdrukking van de horizontale gelijkheid van alle burgers van de federatie. We verzetten ons tegen het kapitelen van dotatiefinanciering als “consumptiefederalisme” en zijn van oordeel dat deze horizontale gelijkheid ook niet moet voorgesteld worden als ‘transfers’.

***Wordt de solidariteit tussen de entiteiten behouden en de perverse elementen weggewerkt? (Principe 7)***. Zonder twijfel. Er is een nieuw solidariteitsmechanisme ingevoerd dat helder geformuleerd is. Het sluit uit dat een regio geen belang zou hebben bij economische groei omdat dan haar inkomsten zouden afnemen (de ontwikkelingsval). Het solidariteitsmechanisme is ook minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. De solidariteitsdotaties slinken met 28%. Het zogenaamde “pervers effect” dat het rijkere Vlaamse gewest na toepassing van de financieringswet per hoofd minder kreeg dan het armere Waalse gewest, is verdwenen.

***Is er garantie dat geen enkele deelstaat structureel verarmt? (Principe 8) en is de financiële stabiliteit van de deelstaten gegarandeerd? (Principe 9)*** De verandering in de ingebouwde mechanismen zelf van de financieringswet zijn in het nadeel van Wallonië en Brussel. De nieuwe financieringswet is gunstig voor het Vlaams gewest maar nadelig voor de Vlaamse gemeenschap. Per saldo doet Vlaanderen voordeel, net als de Franstalige gemeenschap. Wel worden al die effecten bij het in voege treden van de nieuwe financieringswet begin 2015 gecompenseerd aan de hand van wat de ‘sokkel’ of ‘overgangsmechanisme’ genoemd wordt. Die compensatie blijft geldig tot 2025 (weze het nominaal bevroren, dus zonder aanpassing voor inflatie), en wordt afgebouwd tijdens de volgende periode van tien jaar. Hierdoor neemt het structurele verlies voor het Waalse gewest gestaag toe vanaf 2025. De initiële winnaars van de nieuwe BFW, zijnde Vlaanderen en de Franse gemeenschap, zien hun winst bestendig op lange termijn. De integratie van de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage veranderen dat beeld grondig. De herfinanciering van Brussel levert het hoofdstedelijk gewest 370 € winst per hoofd op in 2030. Vlaanderen boet 63€ per hoofd in omwille van de bijdrage aan de pensioenfinanciering van haar ambtenaren. Daardoor kloppen ook Wallonië en de Franse gemeenschap samen af op een verlies van 110 € per hoofd in 2030. Al bij al zijn dit voor alle entiteiten beperkte verliezen.

Bij die ‘winst en verlies’-plaatjes, zo populair in het publieke debat, moeten minstens twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming (en mutatis mutandis Waal en Brusselaar) behoort én tot het Vlaamse gewest, én tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Ten tweede zijn de projecties voor de toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker.

Er is voorts een belangrijke bijdrage tot consolidatie van de overheidsfinanciën door gewesten en gemeenschappen. Dit spoort met de overeengekomen principes: *de leefbaarheid van de federale staat verzekeren? (Principe 4)* en *het evenwicht van de globale overheidsfinanciën garanderen? (Principe 11)*. Wanneer de federale overheid in deze historische zesde staatshervorming opnieuw een groot pakket primaire uitgaven doorschuift naar gewesten en gemeenschappen, dan neemt haar eigen manoeuvreerruimte om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren af. Daarom wordt er een substantiële bijdrage van gewesten en gemeenschappen ingebouwd in de overeengekomen bedragen van de dotaties en in de groeivoeten van die dotaties doorheen de tijd. De federale overheid komt dankzij deze consolidatie uit op een winst van 438 € per hoofd in 2013, goed voor 0,75% van het BBP in dat jaar. De horizontale verdeling van die inspanningen tussen Vlaanderen, Wallonië, de Franstalige gemeenschap en Brussel gebeurt evenwichtig. Ze valt iets zwaarder uit voor Wallonië. Iets minder zwaar voor de Franstalige gemeenschap.

*Houdt men rekening met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit? (Principe 10)* Jazeker, door de specifieke dotatie voor Brussel, zoals we hierboven reeds vermeld hebben.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er natuurlijk voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt.

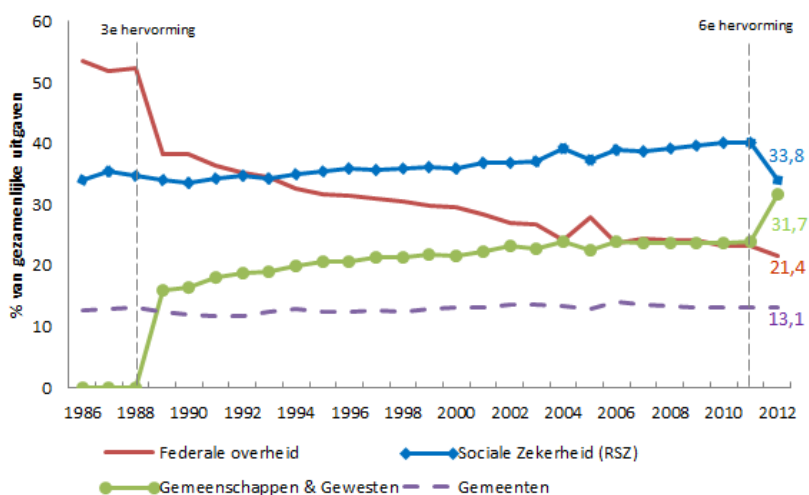
## 1. INLEIDING<sup>2</sup>

*‘Ook vandaag nog bespreekt de regeringstop de financiering van een reeks naar de Gewesten en Gemeenschappen overgehevelde bevoegdheden: de invulling in cijfers dus van eerder genomen beslissingen...de regeringstop wil uiterlijk woensdag het resultaat van deze besprekingen voorleggen aan een biezondere (sic) ministerraad’*

(De Standaard, 10 december)

Zoals het voorlaatste woord in dit citaat laat vermoeden, gaat het hier niet over de invulling van het Vlinderakkoord gesloten in 2011. De quote dateert uit 1988 toen de laatste loodjes van een derde, ingrijpende staatshervorming werden gelegd. De huidige zesde staatshervorming heeft veel gemeen met de derde uit 1988. Ze zijn beide het resultaat van een lange onderhandelingsperiode. Maar figuur 1, waar we voor elk beleidsniveau het aandeel in de uitgaven van de *gezamenlijke* overheid uitzetten doorheen de tijd, illustreert dat vooral op dit vlak de derde en de zesde staatshervorming met hetzelfde adjectief beschreven kunnen worden: historisch.

**Figuur 1: Aandeel in gezamenlijke uitgaven (in %) per overheidsniveau**



Figuur 1 vat in een notendop de essentie van een staatshervorming samen: bevoegdheden en dus ook uitgaven, wisselen van niveau. De impact van o.a. de integrale overheveling van het onderwijs naar de Gemeenschappen in 1989 springt in het oog, maar ook de vierde (1993) en vijfde (2001) staatshervormingen spelen gradueel hun rol. Vanuit het oogpunt van de overgedragen budgettaire massa echter, valt de hervorming van 1988 met stip de meest historische te noemen.

<sup>2</sup> Voor een bredere, en veel gedetailleerdere uitwerking van alle punten besproken in dit Leuven Economisch Standpunt, verwijzen we naar de Flemosi Discussion Paper 28, getiteld: *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: worden de beloften ingelost?*, downloadbaar op [www.flemosi.be](http://www.flemosi.be).

Maar de huidige zesde staatshervorming wordt al even historisch als we als maatstaf het verschil in uitgaven tussen het federale en regionale niveau hanteren. Wanneer deze staatshervorming vanaf 2015 in voege zal treden, worden de uitgaven van gewesten en gemeenschappen voor het eerst veel belangrijker dan de federale uitgaven. Het aandeel van de federale overheid neemt af tot 21,4% van de gezamenlijke uitgaven, terwijl dat van gewesten en gemeenschappen oploopt tot 31,7%. Economisch getinte bevoegdheden zoals aspecten van het arbeidsmarktbeleid (activering, doelgroepenkortingen,...) of fiscaal beleid (woonbonus, dienstencheques,...) verhuizen naar het gewestelijk niveau. De gemeenschappen krijgen nog meer persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder kinderbijslag en elementen van gezondheids- en ouderenzorg. Beide ingrepen maken de zesde staatshervorming trouwens om een tweede reden historisch: voor het eerst komt ook de Sociale Zekerheid in het vizier van de decentralisering. Iets meer dan 75% van de nieuw overgedragen bevoegdheden valt onder de RSZ-paraplu. Daardoor neemt het aandeel van de sociale zekerheid in de gezamenlijke overheidsuitgaven significant af van op dit moment nog meer dan 40% tot 33,8%.

De zesde staatshervorming doet de uitgaven van gewesten en gemeenschappen in 2015 toenemen met 18,9 miljard: van 45,8 tot 64,7 miljard.<sup>3</sup> Het kon dan ook niet anders of deze hervorming ging hand in hand met het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet (verder afgekort tot BFW). Deze wet bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen gefinancierd worden, of nog, hoe de uitgaven betaald worden.

In deze tekst beoordelen we de nieuwe financieringswet op basis van de definitieve parameters en de nu voorliggende wetteksten. In vergelijking met het Vlinderakkoord van oktober 2011 zijn die nog grondig bijgestuurd. De onderhandelaars hielden rekening met intussen gewijzigde economische omstandigheden en recentere beschikbare informatie. Maar ze voegden vooral een luik toe met de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de lange termijn houdbaarheid van de gezamenlijke overheidsfinanciën. Die bijdrage werd geïntegreerd in de nieuwe Financieringswet en is kwantitatief belangrijk.

De vraag om de financieringswet te herzien was in essentie een politieke vraag. Daarom hebben we ervoor gekozen de nieuwe BFW te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de *“12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”*, overeengekomen door alle – op dat moment – onderhandelende partijen in 2010.<sup>4</sup> Temeer omdat die principes ook stroken met de voorschriften uit de economische theorie van het federalisme. Om numerieke resultaten te bekomen hebben we de finale parameters en

---

<sup>3</sup> Alle bedragen, tenzij anders aangegeven, volgen uit een totale beschouwing van de nieuwe financieringswet. Dus inclusief overgangsmechanisme, pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen (zie verder).

<sup>4</sup> Deze partijen waren: N-VA, CD&V, SP.a, Groen, Ecolo, PS, en cdH. De twaalf principes vormden ook de leidraad bij het uittekenen van de blauwdruk van de nieuwe BFW in het vlinderakkoord van 2011. We hebben ze opgelijst in de appendix.

cijfers uit de wetteksten ingevoerd in ons rekenkundige simulatiemodel SAFIRE<sup>5</sup>. Binnen dit evaluatiekader zullen we besluiten dat de voorliggende nieuwe financieringswet de beloften inlost.

## 2. IS DE FISCALE AUTONOMIE SUBSTANTIEEL TOEGENOMEN? (PRINCIPE 1)

Ongetwijfeld. De grootteorde van de nieuw ingevoerde regionale belastingen vormt echt wel een ruime beleidsmarge. Zo zien we in tabel 1 hieronder dat de fiscale autonomie voor de entiteiten die belastingbevoegdheid hebben – de gewesten dus – met ongeveer twee derden is toegenomen. We meten de omvang van de fiscale autonomie door het *aandeel* te berekenen van de eigen, regionale belastingen in de totale regionale inkomsten. Dit is niet de enige, maar wel de meest gehanteerde maatstaf van fiscale autonomie in België.

**Tabel 1: Fiscale autonomie in de oude en nieuwe BFW (ramingen voor 2015 in miljard €)**

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	Totaal
Oude BFW	44,4%	39,3%	53,5%	<b>43,9%</b>
Nieuwe BFW	75,6%	69,5%	71,3%	<b>73,3%</b>
<b>Toename in %</b>	<b>70,3%</b>	<b>76,8%</b>	<b>33%</b>	<b>67%</b>

Deze markante toename werd gerealiseerd door voor het eerst de personenbelasting binnen het vizier van de regionale belastingen te brengen. De federale overheid blijft weliswaar bevoegd voor het bepalen van de belastbare basis, maar zal haar tarieven met ongeveer een kwart verminderen. Die ruimte zal dan worden ingevuld door de gewestelijke overheid, door op de betaalde belasting aan het federaal niveau een opcentiem te heffen.<sup>6</sup> Die gewestelijke opcentiem kan trouwens gemoduleerd worden in functie van het belastbaar inkomen. De BFW legt daarbij wel beperkingen op wat betreft de mogelijke aantasting van de progressiviteit van de personenbelasting, alsook inzake deloyale fiscale concurrentie. Hiermee voldoet het nieuwe systeem meteen ook aan het tweede en derde basisprincipe voor de wijziging van de BFW.

<sup>5</sup> Het acroniem staat voor Simulatie en Analyse van de Financiering van de Regio's en werd ontwikkeld binnen het door BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) gefinancierde project BELDEBT (Contract TA/00/39).

<sup>6</sup> De vermindering van de federale tarieven met een kwart volgt grotendeels uit de afschaffing van de PB-dotatie voor de gewesten. Daardoor heeft de overheid genoeg aan 75% van haar huidige inkomsten uit de personenbelasting (PB), en kan zij haar tarieven verlagen. Dat betekent dat een budgettair neutraal scenario voor de gewesten een opcentiem van 33% impliceert (33% op 75% genereert terug een belasting van 25%), zodat het wegvallen van de PB-dotatie wordt gecompenseerd.

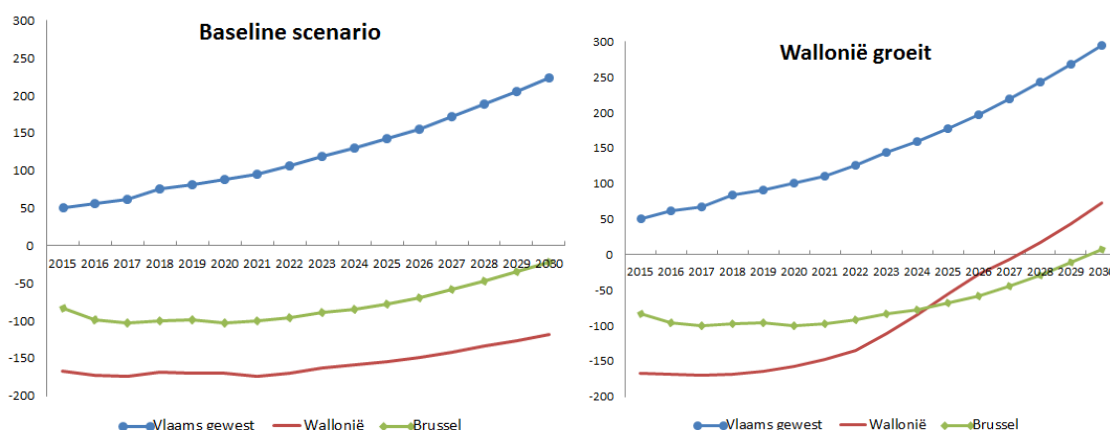


Wat transparantie betreft zal het een uitdaging worden om beleidskeuzes van niet zuiver proportionele regionale opcentiemen te communiceren aan de burger. Anderzijds zijn we het oneens met de opmerking dat regionale opcentiemen, zeker van deze omvang, slechts ‘schijn-fiscale autonomie’ zouden inhouden. De ruimte voor proportionele verlagingen is groot, en ook proportionele verlagingen van een belastingvoet ressorteren – indien men dat zou willen – grote effecten op de herverdelende kracht van een belastingstelsel.

### 3. IS DE RESPONSABILISERING TOEGENOMEN? (PRINCIPE 5)

Jazeker. Als we goed gewestelijk beleid definiëren in termen van economische groei met als maatstaf regionale fiscale capaciteit, dan toont figuur 2 aan dat de onderliggende dynamiek van de nieuwe BFW toegenomen responsabilisering inhoudt. We zetten in deze figuur het verschil uit doorheen de tijd tussen wat een gewest in totaal zal ontvangen onder de nieuwe BFW, *minus* wat ze kreeg onder de oude.<sup>7</sup> Een positief cijfer wijst dus op ‘winst’, en een negatief cijfer op ‘verlies’ vergeleken met de vroegere situatie.

**Figuur 2: Per capita verschil in totale inkomsten tussen nieuwe en oude BFW (in €) voor de drie gewesten**



In het linker luik is het Waalse gewest duidelijk de grote verliezer. Omdat de nieuwe dotatie voor arbeidsmarktbevoegdheden (goed voor 5,3 miljard €) verdeeld wordt op basis van de fiscale capaciteit van een gewest (‘juste retour’), komt deze per hoofd hoger uit voor het Vlaams Gewest dan voor Wallonië en Brussel. Maar de lagere economische groei en de daaruit resulterende hogere werkloosheid zorgt ervoor dat de huidige uitgaven hoger liggen in Wallonië en Brussel. De gewesten worden met andere woorden vanaf 2015 met hun neus op

<sup>7</sup> De bedragen volgen uit een beschouwing voor toepassing van het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om de onderliggende dynamiek van de BFW te benadrukken. Voor een bespreking van de gehanteerde elasticiteit en groeiparameters verwijzen we naar Decoster en Sas (2013).

de feiten gedrukt. Voor die gewesten waar de huidige uitgaven voor arbeidsmarktbeleid hoger liggen dan wat ze bijdragen tot de federale staatskas, zal de budgettaire ruimte aanzienlijk slinken in het nieuwe systeem.<sup>8</sup> Slagen het Brusselse en Waalse gewest er niet in hun regionale economie op de sporen te krijgen vanaf 2015, dan betalen ze daar een zware prijs voor. Dat illustreren we in het rechter luik van figuur 2. In dit scenario laten we de Waalse groei gradueel toenemen tot 3% in 2023, zonder te raken aan de andere groeicijfers. Het Waalse verlies neemt nu inderdaad sterk af, en er wordt zelfs winst geboekt vanaf 2028.

In elk geval wordt duidelijk dat het Brussels en Waals gewest verantwoordelijk worden gesteld voor hun lagere fiscale capaciteit, en dit op ingrijpende wijze.<sup>9</sup> We leggen in Decoster en Sas (2013) uit waarom de manier waarop responsabilisering hier gemeten wordt, aan de hand van fiscale capaciteit, eigenlijk te ruw is. Voorts kan ook de pensioenbijdrage die in het nieuwe systeem door gewesten en gemeenschappen moet betaald worden voor eigen statutaire ambtenaren, als responsabiliserend omschreven worden. Zo ook het verlagen van de solidariteit (zie paragraaf 5).

#### **4. HOUDT MEN NOG REKENING MET BEVOLKINGS- EN LEERLINGENAANTALLEN? (PRINCIPE 6)**

Absoluut. Dat betekent dat men voor de gemeenschappen ook nog dotaties gebruikt die niet volgens de fiscale sleutel, maar volgens een behoeftensleutel verdeeld worden. In een federatie is dit normaalste zaak van de wereld. Het is de uitdrukking van de horizontale gelijkheid van alle burgers van de federatie. Deze horizontale gelijkheidsidee behandelt alle gemeenschappen trouwens gelijk voor de wet. Zelfs al zijn de huidige uitgaven van één gemeenschap hoger dan die van de andere, dan nog ontvangt deze eenzelfde som per hoofd ter financiering van de bevoegdheden.

De gemeenschapsdotaties staan dus niet voor een ‘consumptiefederalisme’, waarbij de gemeenschappen naar wens kunnen spenderen en de federale staat onvoorwaardelijk opdraait voor alle kosten. Integendeel, ze worden gefinancierd per kop en hebben daarbovenop geen cent méér te verwachten. Sterker nog, wanneer in het nieuwe systeem bevoegdheden worden overgedragen, zullen ook deze dotatiebedragen niet overeenkomen met de daadwerkelijke

---

<sup>8</sup> De nieuwe BFW verlaagt ook de solidariteitsbijdragen waar beide gewesten op kunnen rekenen. Dit is een tweede verklaring voor het verlies weergegeven in figuur 2. We bespreken deze afname in paragraaf 5.

<sup>9</sup> Dit in tegenstelling tot de staatshervorming van 1989, waar men over een periode van 10 jaar gradueel de nieuwe ‘juste retour’ sleutel aan belang liet toenemen. Om deze reden voorziet men ook in de nieuwe BFW in een overgangsmechanisme, weliswaar buiten de verdeelsleutels om. In paragraaf 6 gaan we dieper in op het effect van dit overgangsmechanisme.

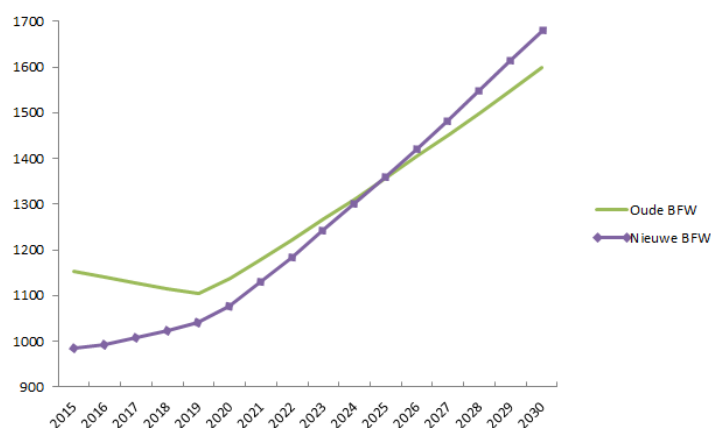
uitgaven. Hierdoor worden ook de gemeenschappen met hun neus op de feiten gedrukt in het nieuwe systeem.

We zijn het tenslotte absoluut oneens om ook de hoofdelijke dotatiefinanciering mee te betrekken in steeds verder uitdeinende ‘transferberekeningen’. De hoofdelijke dotatiefinanciering is een expliciete uitdrukking van horizontale gelijkheid tussen burgers van één federatie. Keuze van een referentiepunt waarbij alle dotaties zouden moeten verdeeld worden op basis van een fiscale sleutel is niet gesteund op inzichten uit het zo vaak aangehaalde begrotingsfederalisme.

##### 5. WORDT DE SOLIDARITEIT TUSSEN DE ENTITEITEN BEHOUDEN EN DE PERVERSE ELEMENTEN WEGGEWERKT? (PRINCIPE 7).

Zonder twijfel. Er is een nieuw solidariteitsmechanisme ingevoerd dat helder geformuleerd is. Het sluit ook uit dat een regio geen belang zou hebben bij economische groei omdat dan haar inkomsten zouden afnemen (de ontwikkelingsval). Dit zien we duidelijk in figuur 3.

**Figuur 3:** *Groeisimulatie van de regionale ontvangsten per hoofd (in €) voor Wallonië onder groeiscenario 2%<sup>10</sup>*

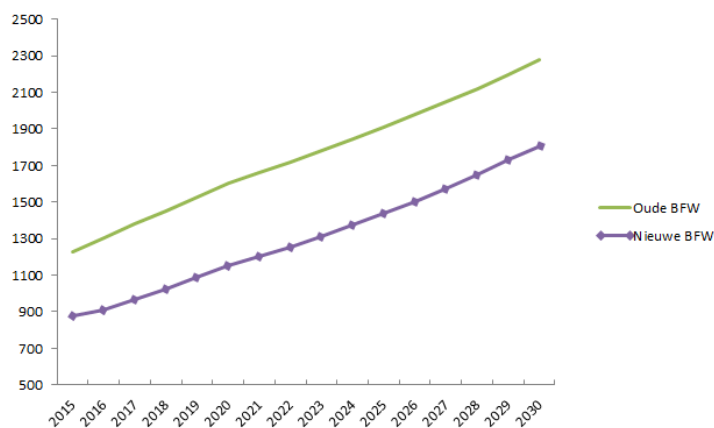


We simuleren in deze figuur een scenario waarin Wallonië groeit aan 2%, en de andere gewesten stagneren. De kans op een ontwikkelingsval hing in het oude systeem immers cruciaal af van zulk een onrealistische hypothese, waarbij enkel één van de arme regio's significant sneller groeit dan de andere gewesten. De figuur toont aan dat er in dat geval inderdaad sprake was van een ontwikkelingsval in het oude systeem. De hogere inkomsten uit de groei compenseerden de afbouw van de solidariteit niet. We leren eveneens dat dit effect volledig verdwijnt met het invoeren van de nieuwe BFW.

<sup>10</sup> Zie voetnoot 6 voor het simulatie-scenario.

Het solidariteitsmechanisme is ook ontegensprekelijk minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. De solidariteitsdotaties slinken met 28%. Dit zien we duidelijk in figuur 4, waar we de totale hoeveelheid aan solidariteitsdotaties weergeven doorheen de tijd voor zowel de oude als de nieuwe BFW.

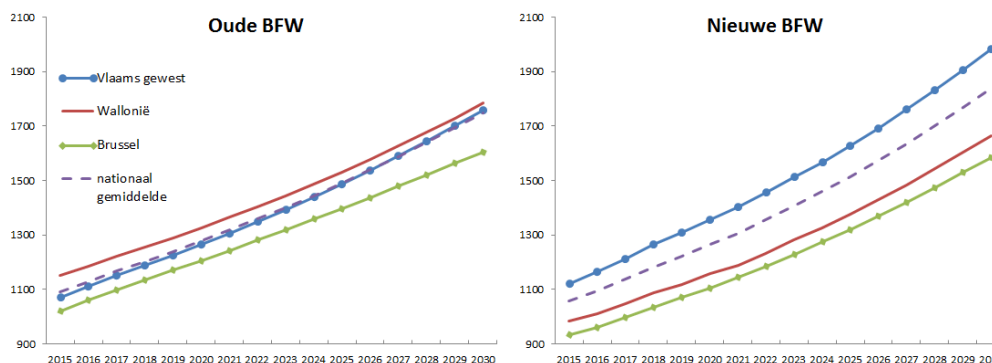
**Figuur 4:** *Vergelijking van het totale bedrag aan solidariteit (in miljoen €) onder oude en nieuwe BFW in het groeiscenario van de NBB*



De opmerking dat het initiële verschil in solidariteit tussen oude en nieuwe BFW zou worden dichtgereden op lange termijn, of zelfs omslaat, is derhalve onterecht. Het welvaartsvast maken van het basisbedrag in het nieuwe systeem weegt niet op tegen de aanzienlijke verlaging zelf van de solidariteit. In de mate dat het absolute niveau van de solidariteit een “pervers” element was, is dit bijgevolg uitgeklaard in de nieuwe BFW.

Maar ook een derde “pervers effect”, dat het rijkere Vlaamse gewest na toepassing van de financieringswet per hoofd minder kreeg dan het armere Waalse gewest, is verdwenen. Dit zien we in figuur 5.

**Figuur 5:** *Regionale inkomsten per hoofd (in €) voor de drie gewesten <sup>11</sup>*



Het was de negatieve term die in het oude systeem ervoor zorgde dat de per capita inkomsten

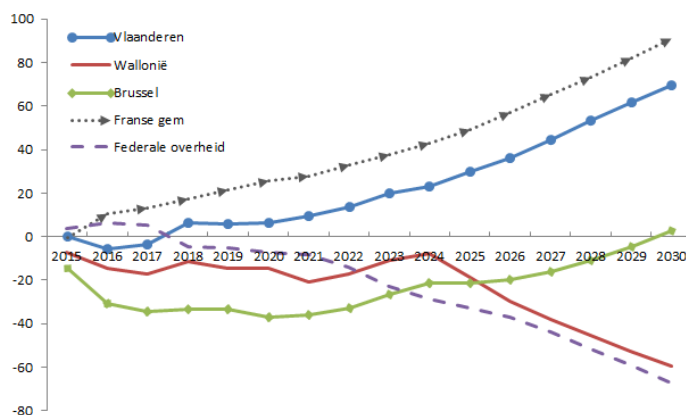
<sup>11</sup> Zie voetnoot 6 voor het simulatie-scenario.

van het Vlaams gewest wel degelijk onder het nationale gemiddelde bleven hangen, zoals we zien in het linker paneel van de figuur. Dat het afschaffen van de negatieve term<sup>12</sup> in de nieuwe BFW dit plaatje volledig doet omslaan, volgt uit het rechter paneel. De Vlaamse inkomsten liggen meteen hoger dan het gemiddelde inkomen. Exact het omgekeerde gebeurt voor Wallonië.

**6. IS ER GARANTIE DAT GEEN ENKELE DEELSTAAT STRUCTUREEL VERARMT? (PRINCIPE 8)  
EN IS DE FINANCIËLE STABILITEIT VAN DE DEELSTATEN GEGARANDEERD? (PRINCIPE 9)**

De verandering in de ingebouwde mechanismen zelf van de financieringswet zijn in het nadeel van Wallonië en Brussel. Dit zagen we eerder al in figuur 2. Het nieuwe systeem is gunstig voor het Vlaams gewest, maar dan weer nadelig voor de Vlaamse gemeenschap door het stopzetten van de Lambermont-turbo. Per saldo doet Vlaanderen echter voordeel, net als de Franstalige gemeenschap. We illustreren de effecten in detail in Decoster en Sas (2013). Wel worden al deze effecten gecompenseerd bij het in voege treden van de nieuwe financieringswet begin 2015 aan de hand van wat de ‘sokkel’ of ‘overgangsmechanisme’ genoemd wordt. Dus kan geen enkele entiteit beweren dat ze wint of verliest in startjaar 2015. Die compensatie blijft geldig tot 2025 (weze het nominaal bevroren, dus zonder aanpassing voor inflatie), en wordt afgebouwd tijdens de volgende periode van tien jaar. Het grote belang van dit overgangsmechanisme duiden we in figuur 6.

**Figuur 6: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in € per capita voor alle entiteiten**

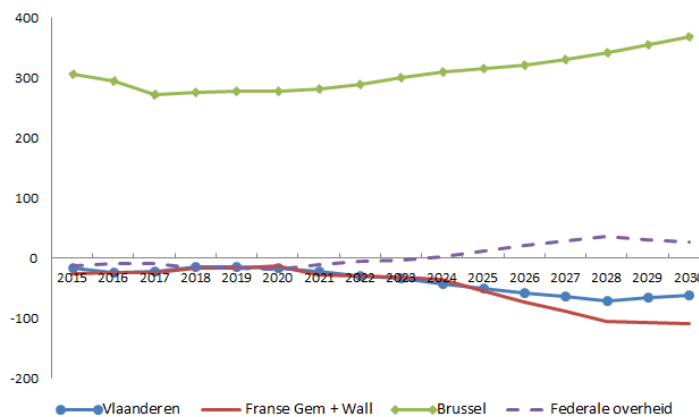


Eens de sokkel minder begint door te wegen vanaf 2025, neemt het structurele verlies voor het Waalse gewest weer gestaag toe. De keerzijde van dit effect is logischerwijs dat de initiële winnaars bij de nieuwe BFW, zijnde Vlaanderen en de Franse gemeenschap, hun winst bestendig zien op lange termijn. Dus ook na toepassing van de sokkel.

<sup>12</sup> Die negatieve term was een (groot) historisch vastgelegd bedrag dat de gewesten jaarlijks moesten terugstorten aan het federale niveau omdat ze in 2001 belastinginstrumenten ter beschikking kregen die vroeger federaal waren, zonder dat men in 2001 ook de dotaties verlaagde.

Voegen we de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage toe aan de analyse, dan verandert dat beeld grondig. Zo zien we in figuur 7 dat de broodnodige herfinanciering van Brussel haar doel niet mist, en het hoofdstedelijk gewest 370 € winst per hoofd oplevert in 2030.

**Figuur 7: Verschil tussen nieuwe en oude BFW in € per capita voor alle entiteiten**



Vlaanderen boet 63 € per hoofd in omwille van een bijdrage aan de pensioenfinanciering van haar ambtenaren, wat ook de verklaring is voor het verlies van de Franstalige gemeenschap. Samengenomen klokken Wallonië en de Franse gemeenschap zo op een verlies af van 110 € per hoofd in 2030.

Bij dergelijke ‘winst en verlies’-plaatjes, die populair zijn in het publieke debat, moeten minstens twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming behoort én tot het Vlaamse gewest, én tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend, mutatis mutandis, ook voor een Waal, een Franstalige of een inwoner van Brussel. Ten tweede zijn de projecties voor de toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker. In Decoster en Sas (2013) motiveren we uitgebreid de gebruikte groeiparameters en elasticiteit van de personenbelasting, ook al is de discussie daarover daarmee niet beslecht.

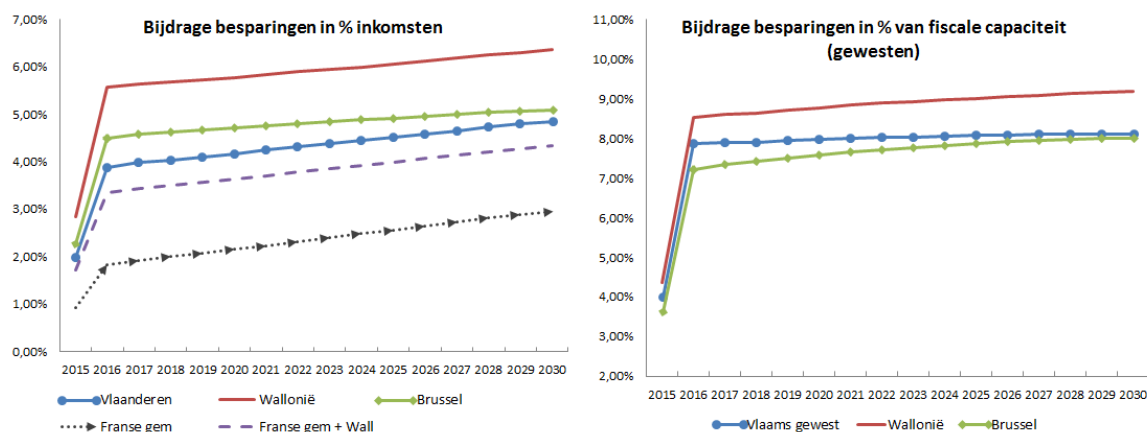
Wij besluiten hier in ieder geval dat de onderhandelaars erin geslaagd zijn winsten en verliezen voor de gefedereerde entiteiten te beperken binnen een slang van ongeveer 100 € per hoofd in 2030. Binnen de uitdaging om een nieuwe BFW op te stellen die aan zoveel uiteenlopende politieke verzuchtingen tegelijkertijd tegemoet moest komen, wordt dus ook voldaan aan basisprincipe 8 en 9. De nodige herfinanciering van Brussel, en een eerste aanzet tot de sanering van de globale overheidsfinanciën zitten eveneens vervat in de nieuwe BFW. Gezien de lange termijn uitdaging wat betreft de houdbaarheid van de globale publieke financiën echter, besloot men in de zomer van 2013 nog verder te gaan in deze sanerings-inspanning. Dat bespreken we in de volgende, laatste, paragraaf.

**7. WORDT DE LEEFBAARHEID VAN DE FEDERALE STAAT VERZEKERD? (PRINCIPE 4) EN WORDT HET EVENWICHT VAN DE GLOBALE OVERHEIDSFINANCIËN BEWAARD? (PRINCIPE 11)**

Er wordt in elk geval een ernstige poging ondernomen. Die is gestoeld op de redenering dat, als de federale overheid in deze historische zesde staatshervorming opnieuw een groot pakket primaire uitgaven doorschuift naar gewesten en gemeenschappen, haar eigen manoeuvreerruimte om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren eveneens afneemt. Er wordt daarom een substantiële bijdrage van gewesten en gemeenschappen ingebouwd in de overeengekomen bedragen van de dotaties en in de groeivoeten van die dotaties doorheen de tijd.

De consolidatie zelf is goed voor zo'n 0,73% van het BBP in 2030, en voorziet het federale niveau van budgettaire ruimte om de vergrijzing aan te pakken. Dat dit broodnodig was, niet enkel omdat het houdbaarheidsprobleem onevenwichtig was verdeeld tussen het federale en regionale niveau, bespreken we uitvoerig in Decoster en Sas (2013).<sup>13</sup> De horizontale verdeling van die inspanningen tussen Vlaanderen, Wallonië, de Franstalige gemeenschap en Brussel lijkt ons evenwichtig. Dit illustreren we in figuur 8.

**Figuur 8:** *Bijdragen tot sanerings- en vergrijzingsinspanningen voor alle entiteiten in % van de totale ontvangsten (linkerpaneel) en in % van de fiscale capaciteit voor gewesten (rechterpaneel)*



We drukken de bijdragen tot de sanering uit in procent van de huidige ontvangsten (linkerpaneel) of in procent van de fiscale capaciteit (rechter paneel). De keuze voor dergelijke percentages is verdedigbaar omdat ze uitdrukken in welke mate elke entiteit de besparingen kan opvangen binnen haar eigen fiscaal vermogen. En aangezien de gewesten 71% van de naar gewesten en gemeenschappen doorgeschoven sanerings- en vergrijzingsinspanningen

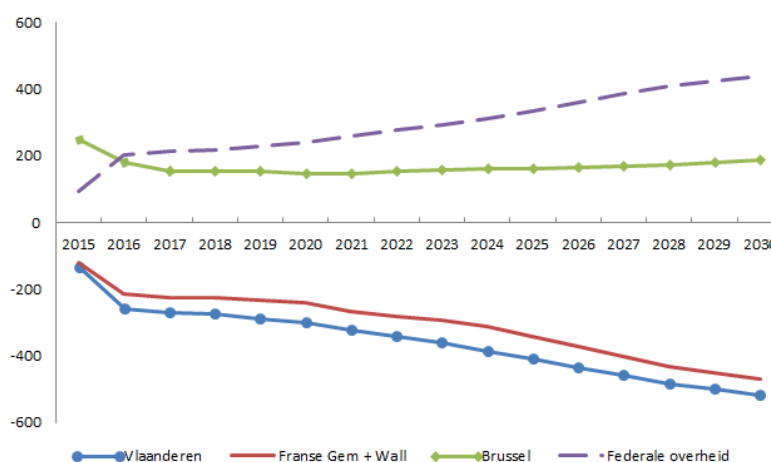
<sup>13</sup> Een recente OESO studie komt tot eenzelfde conclusie, zie Leibfritz (2009).

voor hun rekening nemen (wat afneemt tot 62% in 2030), is ook de focus op ontvangsten uit eigen belastingen in het rechterpaneel relevant.

In het linkerpaneel van figuur 8 zien we dat de bijdrage zwaarder uitvalt voor Wallonië. Maar als we ze optellen bij deze van de Franstalige gemeenschap, dan loopt ze gelijk met de Vlaamse inspanning. Het Brussels gewest levert een aanzienlijke bijdrage in termen van haar totale, eigen ontvangsten, maar de minst zware in termen van haar fiscale capaciteit.

Tellen we deze saneringsbijdragen nu op bij onze uitkomst in figuur 7, dan krijgen we in figuur 9 het finale plaatje van de nieuwe financieringswet.

**Figuur 9: Finaal verschil tussen nieuwe en oude BFW in € per capita voor alle entiteiten**



In figuur 7 nam het verschil in het verlies tussen Vlaanderen enerzijds, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap anderzijds, toe na het uitdoven van het overgangsmechanisme in 2025. Het verlies voor Vlaanderen nam na 2025 dus minder toe dan voor de Franstalige burgers. In combinatie met de iets grotere Vlaamse bijdrage tot de sanering in absolute termen wordt daardoor in de finale figuur een beeld geproduceerd waarin het verschil tussen beide landsdelen heel klein wordt. Het neemt gradueel af tot 46 € per capita in 2030, waarbij Vlaanderen 517 € inlevert ten voordele van de federale overheid en Brussel, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap 471 €. De federale overheid komt dankzij de consolidatie van haar financiën uit op een winst van 438 € per hoofd in 2030. Dat Brussel blijft uitkomen op een winst van 184 € per hoofd, bewijst tot slot dat de herfinanciering van het hoofdstedelijk gewest niet in het gedrang werd gebracht door de sanering.

## 8. SIMULATIES

Het twaalfde principe, *de pertinentie van de simulaties verifiëren*, toetsen we niet expliciet in deze tekst. In zoverre dit principe duidelijk te interpreteren valt (wat bedoelt men met ‘pertinentie’?), en op basis van de beschikbare informatie, zijn we er van overtuigd dat de onderhandelaars over een competent team van experts van Nationale Bank en Federaal



Planbureau beschikten die de nieuwe financieringswet konden simuleren tegen de achtergrond van verschillende macro-economische scenario's. We hopen ook zelf bij te dragen tot de toetsing van dit principe door met ons eigen simulatiemodel SAFIRE onafhankelijk de effecten door te rekenen en ze hier te rapporteren. Bij gebrek aan een eigen macromodel beschouwden wij daarbij het macro-economisch scenario wel als gegeven.

## **9.    BESLUIT**

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt. Met geduld als metgezel van de wijsheid, hopen we dat de nieuwe financieringswet op zijn minst een kans krijgt om de tand des tijds te doorstaan.

## 10. APPENDIX: DE 12 BASISPRINCIPES VOOR DE WIJZIGING VAN DE BFW

We lijsten de “12 principes” hieronder op, en geven tussen haakjes aan in welke paragraaf van de tekst we welk principe evalueren:

1. Financiële bevoegdheden van de entiteiten significant verhogen (*paragraaf 2*);
2. Deloyale fiscale concurrentie vermijden (*paragraaf 2*);
3. Behouden van de regels inzake de progressiviteit van de personenbelasting (*paragraaf 2*);
4. Verzekeren van de leefbaarheid van de federale staat en behoud van zijn fiscale prerogatieven (*paragraaf 7*);
5. De responsabilisering van de deelstaten in verband met hun bevoegdheden en hun gevoerde beleid versterken (*paragraaf 3*);
6. Rekening houden met bevolkings- en leerlingenaantallen (*paragraaf 4*);
7. Behouden van de solidariteit tussen de entiteiten en wegwerken van de perverse elementen uit de huidige financieringswet (*paragraaf 5*);
8. Geen enkele deelstaat mag structureel verarmen (*paragraaf 6*);
9. Financiële stabiliteit van de deelstaten garanderen (*paragraaf 6*);
10. Rekening houden met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit (*paragraaf 6*);
11. Evenwicht globale overheidsfinanciën bewaren (*paragraaf 7*);
12. Verifiëren van de pertinentie van de simulaties (*Besluit*).

## 11. REFERENTIES

Decoster, A. en Sas, W. (2013), *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staats-hervorming: worden de beloften ingelost?*, Flemosi Discussion Paper 28, Leuven, [www.flemosi.be](http://www.flemosi.be).

Leibfritz, W. (2009), ‘*Fiscal Federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*’, OECD Economics Department, Working Papers No. 743.